JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 18/02/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Fecha y número de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1553/2024

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

Palabras clave: Actuaciones previas (información reservada), procedimiento disciplinario, Guardia Civil, archivo parcial, art. 14.1.e) y 15.4 LTAIBG.

R CTBG
Número: 2025-0182 Fecha: 18/02/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 1 de agosto de 2024 el reclamante dirigió un escrito al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), solicitando información respecto del oficio recibido en el que se le trasladaba (a raíz de una denuncia presentada por el reclamante que había supuesto la activación del protocolo de acoso laboral) la decisión de no incoar expediente disciplinario por la presunta comisión de las faltas muy graves y graves recogidas en diversos preceptos de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, pero sí incoarlo por la falta grave del artículo 8.2 de la citada Ley orgánica, en el marco del protocolo de actuación frente a acoso laboral en la Guardia Civil. La información solicitada era la siguiente:

   «Todos los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que resuelvan y/o fundamenten las decisiones referenciadas en el punto primero del

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

presente escrito, sin perjuicio en caso de ser necesario de la previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran de modo que se impida la identificación de las personas que pudieran ser afectadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 15.4 LTAIBG. Asimismo, y en idénticas condiciones, se solicita la información generada en el marco de las actuaciones del Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Guardia Civil en relación al dicente y vinculada a la denuncia presentada el día 3 de mayo de 2023.»

2. No consta respuesta de la Administración.

3. Mediante escrito registrado el 2 de septiembre de 2024, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

   «El día 1 de agosto de 2024 presenté una solicitud de acceso a información pública ante la Dirección General de la Guardia Civil, en la cual se solicitaba información relativa a dos procedimientos ya concluidos, siendo el primero un procedimiento de Información Reservada y el segundo un procedimiento de Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Guardia Civil (...).

   La Dirección General de la Guardia Civil ha procedido a denegar la solicitud de acceso a información pública por la vía del art. 20.4 LTAIBG, dejando transcurrir el plazo máximo legal de un mes sin dar respuesta, no habiendo sido dictada y/o notificada resolución alguna al respecto, vulnerando con ello el art. 20.1 LTAIBG.(...).»

4. Con fecha 2 de septiembre de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 26 de septiembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «Una vez examinada la reclamación presentada por el interesado, se significa que en relación a la solicitud de la información reservada que se haya podido instruir con ocasión de los partes dados por el interesado en materia disciplinaria, esta Dirección General considera que tal solicitud se encontraría afectada por la causa de inadmisión prevista en la Disposición Adicional Primera 2 de la Ley 19/2013, de

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0182 Fecha: 18/02/2025

9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por cuanto la cuestión disciplinaria se encuentra regulada por la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

No obstante, cabe señalar que en todo momento se dio cumplimiento a cuanto establece dicha Ley Orgánica, la cual, en su artículo 41, prevé la comunicación al dador del parte de la incoación de expediente disciplinario o del archivo en su caso, como así consta en el Documento n.º 2 aportado por el reclamante, en el que figura la firma y la fecha de su recepción.

Por otro lado, en lo que se refiere a las acciones relacionadas con el Protocolo de actuación frente al acoso laboral, se significa que se halla inseparablemente unida a la vía disciplinaria, puesto que, iniciado el expediente sobre los mismos hechos denunciados por el interesado (aun con distinta calificación), el acceso a cualesquiera actuaciones que guarden relación con aquellos (como las realizadas en el marco del Protocolo), está limitado en tanto no concluya dicho procedimiento disciplinario, por lo que este Centro Directivo considera que se vería afectado por lo establecido en el art. 14.1.e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, toda vez que puede suponer un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.»

5. El 26 de septiembre de 2024, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; recibiéndose escrito el 4 de octubre de 2024 en el que señala:

   « Determina la Dirección General de la Guardia Civil que la solicitud de información puede ser inadmitida en base a la "Disposición Adicional Primera 2 de la Ley 19/2013 ..., por cuanto la cuestión disciplinaria se encuentra regulada por la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil", insinuando de esta manera que el acceso a la información debe realizarse por los cauces que habilite la propia norma reguladora del procedimiento disciplinario, la Ley 12/2007 para el caso que nos ocupa. Pero ocurre que esto es del todo imposible, porque la Ley Orgánica 12/2007 no dispone de un régimen jurídico específico de acceso a la información, ya que únicamente concede la posibilidad de acceder a determinada información al "interesado", ofreciendo dicha Ley 12/2007 un concepto muy restrictivo de la figura del "interesado", limitándolo únicamente a la persona contra la que se dirige el procedimiento, esto es el acusado, excluyendo del concepto de "interesado" al resto de actores del mismo, como podrían ser el

R CTBG
Número: 2025-0182 Fecha: 18/02/2025

denunciante o las personas que tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.

(...)

En relación al segundo aspecto, el acceso a la información generada en el marco del Protocolo de actuación frente al acoso laboral, determina la Dirección General de la Guardia Civil su inadmisión en base a que el procedimiento disciplinario que se encuentra en curso, un expediente por presunta falta grave, se halla "inseparablemente unido" al Protocolo de actuación frente al acoso laboral. Pero resulta que la norma que regula dicho Protocolo, la Resolución de 22 de julio de 2019, del Director General, por la que se aprueba el Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Guardia Civil, en su apartado "TERCERO. Ámbito de aplicación objetivo. Definiciones" apartado 1) determina que "constituye acoso laboral acciones dirigidas de manera reiterada, durante al menos seis meses", y en el caso que nos ocupa el expediente disciplinario que sigue en curso únicamente evalúa comportamientos comprendidos en algo menos de dos meses (desde el 10 de diciembre de 2022 hasta el 3 de febrero de 2023) por lo que los hechos evaluados en el expediente disciplinario no tendrían cabida en el ámbito de aplicación objetivo del Protocolo de actuación frente al acoso laboral en la Guardia Civil.

(...)

Para finalizar, además de los episodios que configurarían el delito de acoso laboral, en la denuncia presentada el día 3 de mayo de 2023 también se detallaban y acreditaban otras cuatro conductas que, pudiendo suponer faltas graves o muy graves del régimen disciplinario, suponían la vulneración del derecho fundamental de la intimidad de un gran número de personas, tanto otros Guardias Civiles como ciudadanos ajenos al Cuerpo, así como infracciones relativas a la intervención en un procedimiento administrativo concurriendo causas de abstención, por lo que dado el elevado número de personas que han podido ver sus derechos fundamentales afectados así como la propia Administración, cobra especial relevancia la solicitud practicada.»

6. El 8 de noviembre de 2024, el reclamante presenta escrito en el que señala:

«En este sentido comunico al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que el día 31 de octubre de 2024 me fue notificada la terminación de dicho expediente. Se adjunta a la presente comunicación el oficio en donde me fue notificada dicha resolución.

R CTBG
Número: 2025-0182 Fecha: 18/02/2025

Por este motivo ha desaparecido la causa que alegó la Dirección General de la Guardia Civil para negarme el acceso a la información solicitada, ya que a día de hoy no existe ningún expediente disciplinario en curso que pudiera estar relacionado con el Protocolo de actuación frente al acoso laboral.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0182 Fecha: 18/02/2025

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a la documentación obrante en dos expedientes administrativos tramitados por la Dirección General de la Guardia Civil sobre información reservada en materia disciplinaria y actuación frente al acoso laboral, incoados como consecuencia de la denuncia del reclamante, habiéndose acordado un archivo parcial.

   El órgano requerido no respondió en plazo a la solicitud, por lo que, con arreglo al artículo 20.4 LTAIBG, se entendió desestimada por silencio y expedita la vía para interponer la reclamación prevista en el artículo 24 LTAIBG. Con posterioridad, en la fase de alegaciones de este procedimiento, la Dirección General de la Guardia Civil informa al interesado de la inadmisión de la solicitud de información reservada en aplicación de la Disposición adicional primera, apartado segundo, de la LTAIBG, por hallarse regulada en la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil. Respecto al Protocolo de actuación frente al acoso laboral, considera que se halla unido a la vía disciplinaria y debe limitarse el acceso en aplicación del artículo 14.1.e) LTAIBG, por suponer un perjuicio para la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, respecto del acceso a un procedimiento que no ha finalizado.

   El reclamante manifiesta su disconformidad en el trámite de audiencia concedido, y, el 8 de noviembre de 2024 presenta escrito en el que pone de manifiesto que la D.G. de la Guardia Civil le ha notificado la terminación del expediente disciplinario relacionado con el Protocolo de actuación frente al acoso laboral, por lo que ha desaparecido la causa que motivaba la denegación de la información solicitada.

4. Antes de entrar a examinar el fondo de asunto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que «*[l]a resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*».

   En el presente caso, el órgano competente no respondió al solicitante en el plazo máximo legalmente establecido, sin que conste causa o razón que lo justifique. A la vista de ello, es obligado recordar a la Administración que la observancia del plazo máximo de contestación es un elemento esencial del contenido del derecho constitucional de acceso a la información pública, tal y como el propio Legislador se encargó de subrayar en el preámbulo de la LTAIBG al manifestar que «*con el objeto*

R CTBG
Número: 2025-0182 Fecha: 18/02/2025

de facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública la Ley establece un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta».

5. No obstante, no cabe desconocer que, aunque extemporáneamente, la Dirección General de la Guardia Civil respondió al interesado acordado la inadmisión de la solicitud de acceso por dos motivos: en primer lugar, por resultar de aplicación un régimen jurídico específico de acceso a la información en materia disciplinaria previsto en la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil; y, en segundo lugar, respecto de las actuaciones seguidas en el marco del Protocolo de actuación en materia de acoso laboral, por hallarse inescindiblemente unidas al procedimiento disciplinario en curso y resultar de aplicación lo dispuesto en el artículo 14.1.e) LTAIBG.

6. Sentado lo anterior debe precisarse, en primer lugar, que tal como se desprende del expediente, las actuaciones previas (o información reservada) llevadas a cabo tras la denuncia del reclamante (y consecuente activación del protocolo de acoso laboral) condujeron, por un lado, al archivo parcial de las actuaciones respecto de determinadas infracciones y, por otro, a la incoación de un procedimiento disciplinario por la presunta comisión de otra de las infracciones graves. Habiendo solicitado el reclamante el acceso a toda la información que obre respecto de su denuncia, el análisis de la denegación de acceso debe realizarse tomando en consideración esa doble actuación de la Administración.

7. En primer lugar, y por lo que respecta al acceso a las actuaciones previas o información reservada de la parte de la denuncia que ha sido archivada, no puede desconocerse que este Consejo ya se ha pronunciado (en un sentido favorable) respecto del acceso por parte del denunciante a las actuaciones generadas por su denuncia cuando el resultado de aquellas ha sido su archivo. En este sentido, en la resolución de R/78/2021, de 26 de julio [confirmada en su integridad por la Sentencia 107/2022 del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 10, de 14 de junio (p.o. 41/2021)], se remarcaba que «*el interés público en el acceso a la información viene marcado por su utilidad para conocer cómo se toman por los correspondientes órganos administrativos las decisiones relativas al ejercicio de una potestad reglada como es la disciplinaria, y, más en concreto, cómo se adopta la decisión de archivar una denuncia o iniciar un procedimiento sancionador, existiendo un especial interés público en fiscalizar aquellas decisiones que conducen al archivo por cuanto de no existir ningún instrumento de control o de rendición de cuentas podría acabar adquiriendo carácter discrecional una potestad que no lo es.*»

R CTBG
Número: 2025-0182 Fecha: 18/02/2025

[redacted]

La fundamentación jurídica que acaba de exponerse es trasladable a este caso pues, por un lado, no pueden acogerse las alegaciones de que la Ley Orgánica 12/2007 contiene un régimen jurídico específico de acceso a la información -pues únicamente prevé la comunicación del acuerdo de archivo al denunciante, sin más- y, por otro lado, el procedimiento ha finalizado (respecto de las infracciones indicadas) con una resolución de archivo.

Además, en este caso el reclamante, con cita de varias resoluciones de este Consejo que reiteran la doctrina expuesta, solicita el acceso con disociación de datos personales de acuerdo con lo previsto en el artículo 15.4 LTAIBG y lo exigido por este Consejo en diversas ocasiones en la medida en que este tipo de actuaciones puede contener, bien datos personales pertenecientes a las categorías especiales contempladas en el artículo 15.1 LTAIBG (cuyo tratamiento exige el consentimiento expreso y por escrito del afectado o una previsión legal específica, según los casos), bien datos de variada naturaleza que afecten a las diversas personas físicas que hayan intervenido, sean denunciantes, investigados, testigos o declarantes, y que también reúnen la condición de datos de carácter personal en la medida en que se trate de informaciones sobre una persona física identificada o identificable (art. 4.1 RGPD).

En consecuencia, salvo cuando atañen únicamente al solicitante o se encuentran en las categorías del artículo 15.1 LTAIBG, la decisión sobre el acceso a las mismas habrá de regirse por lo previsto en el apartado tercero del artículo 15 LTAIBG, que estipula lo siguiente: «*Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. (...)*» Y establece, seguidamente, determinados criterios que deberán tomarse en consideración particularmente, en dicha ponderación.

En este caso, tal como ya se puesto de manifiesto el interés público en el acceso a la información viene marcado por su utilidad para conocer cómo se adopta la decisión de archivar una denuncia, siendo susceptible, la divulgación de las informaciones generadas en esas actuaciones previas, de comportar un notable grado de afectación de los derechos de las personas concernidas. Es por ello, que para atender a los fines de transparencia sin revelar datos de carácter personal es suficiente con facilitar la información relativa a «*los hechos susceptibles de motivar la incoación del procedimiento*» y «*las circunstancias relevantes que concurran*» (los otros dos tipos de informaciones que, con arreglo al artículo 55.2 LPACAP forman parte del objeto

R CTBG
Número: 2025-0182 Fecha: 18/02/2025

de las actuaciones previas), junto con la motivación en la que se apoya la decisión de archivo de la denuncia por la presunta comisión de las infracciones muy graves previstas en el artículo 7.4, 5 y 28 y las infracciones graves del artículo 8.3, 6, 8, 14, 34 y 35 de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre; con exclusión de los datos personales ex artículo 15.4 LTAIBG.

8. En segundo lugar, en lo concerniente a la denegación de acceso a la información referida al procedimiento incoado en aplicación del protocolo de acoso laboral, por la presunta comisión de la falta grave prevista en el artículo 8.2 de la citada Ley Orgánica 12/2007, con fundamento en el límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG, debe subrayarse que la verificación de la aplicación del límite debe tomar en consideración necesariamente las fechas de la solicitud de acceso y de la resolución. La precisión anterior es relevante en la medida en que determina la imposibilidad de tener en cuenta la aportación documental posterior del reclamante en la que se traslada a este Consejo que ha finalizado el procedimiento disciplinario, alegándose que, en consecuencia, el límite invocado ya no existe.

   Lo cierto, en cambio, es que de tal aseveración se desprende que, en el momento en que se pretendía el acceso, el procedimiento se encontraba en curso (tal como alega el Ministerio) por lo que, en efecto, resultaba de aplicación el límite previsto en el artículo 14.1.e) LTAIBG con el que se pretende salvaguardar el buen fin de todos los actos de investigación practicados en la fase de instrucción de un procedimiento penal, administrativo o, como en este caso, disciplinario. A estos efectos, resulta relevante el elemento temporal pues, en la medida en que se estén llevando a cabo tales diligencias de investigación en el momento en que se solicita el acceso (como aquí acontece), existe un riesgo cierto de que el normal desenvolvimiento y la finalidad de las diligencias se puedan ver afectados.

   9. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede la estimación parcial de la reclamación a fin de que se le proporcione el acceso a las actuaciones que han supuesto el archivo de las actuaciones respecto de infracciones muy graves previstas en el artículo 7.4, 5 y 28 y las infracciones graves del artículo 8.3, 6, 8, 14, 34 y 35 de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, en los términos de lo dispuesto en el FJ 7 de esta resolución y del artículo 15.4 LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

R CTBG
Número: 2025-0182 Fecha: 18/02/2025

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación interpuesta frente al MINISTERIO DEL INTERIOR.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información, en los términos expresados en el FJ 7 de esta resolución:

- Acceso a las actuaciones previas (información reservada) referidas al archivo de la denuncia por presunta comisión de las infracciones muy graves previstas en el artículo 7.4, 5 y 28 y las infracciones graves del artículo 8.3, 6, 8, 14, 34 y 35 de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre.

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta

R CTBG Número: 2025-0182 Fecha: 18/02/2025